



05.04.2023

Strassburger Übereinkommen von 2012 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt und seine Umsetzung (Änderung des Bundesgesetzes über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge) sowie Änderung des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt

Ergebnisbericht der Vernehmlassung

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
1. Ausgangslage und Gegenstand der Vernehmlassung.....	3
1.1. <i>Strassburger Übereinkommen vom 4. November 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt und seine Umsetzung (Änderung des Seeschifffahrtsgesetzes).....</i>	3
1.2. <i>Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (CDNI)</i>	4
2. Ablauf und Adressaten	6
3. Übersicht über die Vernehmlassungsteilnehmenden	6
4. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse	7
5. Vernehmlassungsergebnisse nach Teilnehmergruppen.....	7
5.1. <i>Kantone</i>	7
5.2. <i>Politische Parteien Schweiz</i>	7
5.3. <i>Dachverbände der Wirtschaft</i>	7
5.4. <i>Gewerkschaften</i>	8
5.5. <i>Weitere Vernehmlassungsteilnehmende</i>	8
6. Abkürzungsverzeichnis	9
7. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden.....	9

1. Ausgangslage und Gegenstand der Vernehmlassung

Das Strassburger Übereinkommen vom 4. November 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt¹ (CLNI 1988) soll aufgrund inflationsbedingter Entwicklungen, die eine Anpassung der Haftungshöchstbeträge notwendig machen, ersetzt werden. Die internationale Binnenschifffahrt beschränkt sich dank diverser Verbindungskanäle nicht auf den Rhein, sondern ermöglicht die gewerbliche Schifffahrt bis ans Schwarze Meer. Es besteht aus wirtschaftspolitischen Gründen ein grosses Interesse daran, ein einheitliches Haftungsregime auf sämtlichen schiffbaren Wasserstrassen Europas zu etablieren.

Das Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (CDNI), von der Bundesversammlung am 19. Dezember 1997² genehmigt, weist eine Lücke auf, die mit einer Ergänzung des Grundvertrages geschlossen werden soll. Unter das Übereinkommen soll neu auch die Entgasung fallen, um strengere Umweltvorgaben in der Binnenschifffahrt durchzusetzen.

1.1. Strassburger Übereinkommen vom 4. November 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt und seine Umsetzung (Änderung des Seeschifffahrtsgesetzes)

Das von der Schweiz ratifizierte CLNI 1988 gilt für vier Staaten. Sein räumlicher Anwendungsbereich ist im Wesentlichen auf Beförderungen auf dem Rhein und der Mosel beschränkt. Um das einheitliche Haftungsbeschränkungsregime des CLNI für einen grösseren Kreis von Staaten attraktiver zu gestalten, wurde am 27. September 2012 eine Novelle des Übereinkommens verabschiedet, nämlich das Strassburger Übereinkommen vom 27. September 2012 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt³ (CLNI 2012). Das neue Übereinkommen soll dasjenige aus dem Jahre 1988 ersetzen.

Bedingt durch den Beitritt zum CLNI 2012 ist eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 9. September 1996 über die Schifffahrt unter der Schweizer Flagge⁴ (Seeschifffahrtsgesetz), das in Art. 126 Abs. 2 auf das CLNI 1988 als haftungsbeschränkende Grundlage verweist, Inhalt dieser Vorlage.

Mit der Erhöhung der Haftungshöchstbeträge soll der Teuerung der letzten rund 30 Jahre Rechnung getragen werden. Dies ist insbesondere auch im Interesse der geschädigten Personen und erhöht zudem die Akzeptanz für Staaten, die innerstaatlich keine Haftungsbegrenzungen kennen.

¹ SR 0.747.206.

² SR 0.747.224.011.

³ SR XXXXX, BBI XXXXX.

⁴ SR 0.747.30.

Wie bereits das CLNI 1988 basiert das CLNI 2012 auf dem seerechtlichen Vorbild, dem Übereinkommen von 1976 über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen⁵, welches für die Schweiz am 1. April 1988 in Kraft getreten ist. Auch die Haftungshöchstbeträge im vorgenannten Übereinkommen wurden vom Rechtsausschuss der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation mit Entschliessung vom 19. April 2012 angehoben.

Das CLNI 2012 stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des Haftungsregimes in der allgemeinen Binnenschiffahrtspolitik dar: Die Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen auf geographisch zusammenhängenden Binnenwasserstrassen sind eine Voraussetzung für wirtschaftlich gleich lange Spiesse. Mit Blick auf die schweizerische Gesetzgebung gilt festzuhalten, dass die Schweiz mit wenigen Ausnahmen das System von Haftungsobergrenzen nicht kennt. Als Ausnahme ist bspw. auf Art. 49 des Seeschiffahrtsgesetzes zu verweisen, welches die Beschränkung der Haftung des Seereeders nach allgemein anerkannten internationalen Regeln des Seerechts vorsieht. Für die internationale Rheinschiffahrt ergibt ein auf Begrenzung der Haftung ausgelegtes Übereinkommen durchaus Sinn, analog zu der begrenzten Haftung in der kommerziellen Hochseeschiffahrt. Damit erhalten die Binnenreeder die Gewissheit, dass sie auf der ganzen Rheinstrecke von Rheinfeldern bis zum offenen Meer in gleichem Ausmass haften. Diese Rechtsvereinheitlichung dient der Förderung des Schiffsverkehrs auf dem Rhein und ist daher aus schweizerischer Sicht sehr zu begrüssen.

Die Unterlagen zur Revisionsvorlage und die während der Vernehmlassung eingereichten Stellungnahmen können unter folgendem Link eingesehen werden:

<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2019.html#EDA>

1.2. Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschiffahrt (CDNI)

Das geltende CDNI enthält eine Lücke, nämlich das Erfordernis der Entgasung von gewissen Schiffsladungen. Jährlich werden grosse Mengen Flüssiglادungen transportiert, worunter auch viele flüchtige organische Verbindungen (VOC; Volatile Organic Compounds) und umweltgefährliche Stoffe fallen. Ein Teil der Ladung bleibt nach der Entladung eines Binnenschiffs in Form von Dämpfen im Ladungsbereich zurück. Diese Dämpfe fallen unter das Eigentum des Ladungseigners und sind aus den Ladungstanks zu entfernen, um das Schiff für die nächste Ladung ausreichend zu reinigen; dieser Vorgang wird als Entgasen bezeichnet.

Zum heutigen Zeitpunkt werden diese schädlichen Dämpfe in die Atmosphäre ventiliert; sie können dabei auf das Wasser niederschlagen und sich so in Gewässern anreichern. Die Dämpfe werden häufig auch innerhalb kurzer Zeit in einem begrenzten

⁵ SR 0.747.331.53.

Gebiet freigesetzt, was zu lokalen Spitzenlasten in der Atmosphäre, beispielsweise in Hafengebieten, führt.

Im CDNI von 1997 war das Thema der Luftverschmutzung aus dem Ladungsbereich noch nicht aktuell. Der Transport von Ladung, welche schädliche Gase produziert, hat auf den internationalen Wasserstrassen einen hohen Anteil. Die Schweiz importiert etwa 60% ihres Heizölbedarfs über den Rhein. Entsprechend gross war das Bedürfnis, das bisher gängige Ventilieren des Ladungsbereichs zu untersagen.

Das CDNI verbietet das Einleiten fester und flüssiger Abfälle in die Wasserstrasse innerhalb des Vertragsgebiets. Das Hinzufügen von Vorschriften in Bezug auf die Freisetzung von Dämpfen ist relativ einfach und wäre eine konsequente Ergänzung. Im CDNI wird ausdrücklich geregelt, wem die Verantwortung und die Kosten bei der Beförderung, dem Laden und Entladen von Gütern sowie die Verantwortung für Ladungsreste gemäß dem Verursacherprinzip obliegen. Bei trockener Ladung trägt der Ladungsempfänger, bei flüssiger Ladung der Befrachter die Kosten. Verfahrensweisen, Verwaltung und Durchsetzung sind ebenfalls im CDNI geregelt.

Das Verbot des Ventilierens und die sachgerechte Entsorgung von Dämpfen (der gasförmigen Rückstände flüssiger Ladung) ist eine zeitgemässe Ergänzung des CDNI. Es kann dadurch sichergestellt werden, dass hohe Umweltstandards auf dem Rhein einheitlich durchgesetzt werden. Das Entgasungsverbot wird stufenweise eingeführt, um die Entwicklung der erforderlichen Infrastruktur und der entsprechenden Logistiklösungen, wie Einheitstransporte oder kompatible Transporte, zu ermöglichen. Die Hafenbehörden der Kantone Basel-Stadt, Baselland sowie Aargau erhalten damit ausreichend Zeit, um die Ergänzung des Übereinkommens umzusetzen.

Das CDNI-Übereinkommen wurde von sechs Ländern verabschiedet (Luxemburg, Schweiz, Niederlande, Belgien, Deutschland und Frankreich) und ist auf dem gesamten Rhein und auf allen Binnenschiffahrtsstrassen in Deutschland, den Niederlanden und Belgien sowie auf der Mosel in Luxemburg und in Frankreich gültig. Dieses Einzugsgebiet umfasst mehr als 80% der europäischen Binnenschiffahrtstätigkeit. Durch die Aufnahme eines Verbotes der Freisetzung flüchtiger organischer und umweltgefährlicher Stoffe in den Vertrag kann mit einer relativ kleinen Anpassung der grösste Teil der internationalen Binnenschiffahrt in Europa abgedeckt werden.

Das Verbot des Ventilierens ist für die Schweiz ein Novum. Gefahrguttransporte auf schweizerischen Binnengewässern sind untersagt, weshalb in der Schweiz für die Binnenschiffahrt kein entsprechendes Verbot existiert. Auf dem internationalen Rhein hingegen verkehren Schiffe mit Ladegut, das schädliche Klimagase freisetzen kann. Es besteht für die betreffenden Schiffe keine andere Möglichkeit, als die gasförmigen Stoffe in die Umwelt zu entlassen. Mit einem internationalen Verbot und der Schaffung von Möglichkeiten zur Entsorgung wird ein wichtiger Beitrag zum Schutz der Umwelt geschaffen.

2. Ablauf und Adressaten

Am 29. Mai 2019 wurde die Sammelbotschaft *Strassburger Übereinkommen von 2012 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt und über seine Umsetzung (Änderung des Seeschiffahrtgesetzes) sowie der Änderung des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt* in die Vernehmlassung geschickt. Diese dauerte bis zum 30. September 2019.

Adressaten der Vernehmlassungsvorlage waren die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Kreise⁶.

Der vorliegende Bericht fasst die eingegangenen Stellungnahmen zusammen. Für die Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage wurden alle Stellungnahmen gemäss Art. 8 VIG zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet.

3. Übersicht über die Vernehmlassungsteilnehmenden

Insgesamt sind 8 Stellungnahmen eingegangen, wovon eine auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichtet. Eine Stellungnahme äussert sich nur zum Strassburger Übereinkommen von 2012 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt und über seine Umsetzung (Änderung des Bundesgesetzes über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge). Sechs Stellungnahmen äussern sich sowohl zum erstgenannten als auch zur Änderung des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt.

Teilnehmende nach Kategorie	Eingegangene Stellungnahmen
Kantone	3
Politische Parteien Schweiz	1
Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft	2
Gewerkschaften	1
Weitere Vernehmlassungsteilnehmende	1
Stellungnahmen insgesamt	8

⁶ Gemäss Art. 4 Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061) und der Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten der Bundeskanzlei.

4. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden sind grundsätzlich positiv (im Sinne einer Befürwortung der Sammelbotschaft). Der Beitritt zum CLNI 2012 sowie auch die entsprechende Änderung im SSG wird in allen Stellungnahmen unterstützt, wobei eine Stellungnahme im Hinblick auf die Anpassung von Art. 126 SSG Vorschläge enthält, die unter 5. *Vernehmlassungsergebnisse* nach Teilnehmergruppen aufgeführt sind. Zudem verlangt eine andere Stellungnahme, dass die neuen Haftungsobergrenzen nur für den grenzüberschreitenden Schiffsverkehr (und nicht für die gesamte Schweizer Binnenschifffahrt) gelten.

Die Änderung des CDNI wird in 5 von 7 inhaltlichen Stellungnahmen vorbehaltlos unterstützt. Eine Stellungnahme rät dazu abzuwarten, bis die anderen ZKR-Mitgliedsstaaten die Änderung ratifiziert haben. Eine weitere äussert sich, mit Verweis auf zusätzliche Kosten für die Betreiber der Schifffahrt, negativ.

5. Vernehmlassungsergebnisse nach Teilnehmergruppen

5.1. Kantone

Die Kantone FR, NW und TG haben sich vernehmen lassen. Der Kanton NW verzichtete auf eine inhaltliche Stellungnahme.

FR und TG, die sich inhaltlich zur Vorlage geäußert haben, stimmen der Sammelbotschaft vorbehaltlos zu.

5.2. Politische Parteien Schweiz

Die SP hat sich als einzige politische Partei geäußert und befürwortet die Sammelbotschaft ohne Vorbehalte.

5.3. Dachverbände der Wirtschaft

Die Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft (SVS) befürwortet die Ratifizierung des CLNI 2012 sowie die entsprechende Anpassung im SSG. Bezüglich der Änderung des CDNI gibt die SVS zu bedenken, dass die Annahmestellen zur Umsetzung der neuen Entgasungsvorschriften derzeit nur unzureichend verfügbar sind. Deshalb rät die SVS der Schweiz zu einer Beobachtung in den anderen Mitgliedsstaaten und einem Zuwarten mit der Ratifikation.

Der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) unterstützt die Ratifikation des CLNI 2012 mit dem Vorbehalt, dass die neuen Haftungsobergrenzen nur für den grenzüberschreitenden Schiffsverkehr gelten. Eine Ausdehnung der höheren Haftungsobergrenzen auf die ganze Schweizer Binnenschifffahrt lehnt der SGV, mit Verweis

auf höhere Versicherungsprämien für die Schifffahrtsgesellschaften, ab. Der SGV lehnt die Änderung des CDNI ab, mit dem Argument, dass dadurch den Betreibern der Schifffahrt neue Kosten aufgebürdet würden.

5.4. Gewerkschaften

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) stimmt der Sammelbotschaft vorbehaltlos zu.

5.5. Weitere Vernehmlassungsteilnehmende

Herr Dr. Thomas Burckhardt der Kanzlei Simonius & Partner stimmt der Genehmigung des CLNI 2012 sowie der entsprechenden Anpassung des Seeschifffahrtsgesetzes grundsätzlich vorbehaltlos zu. Er rät jedoch im Sinne einer einheitlichen Begriffsverwendung in CLNI 2012 und Art. 126 SSG die Verwendung des Begriffes «Schiffseigentümer» anstatt «Binnenreeder» in Art. 126 Abs. 2 SSG. Zudem rät Herr Dr. Burckhardt zu einer Aufnahme der Begriffe «Berger» und «Retter» im Sinne der Begriffsbestimmungen im CLNI 2012 «an passender Stelle» im Gesetz.

6. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Bst.	Buchstabe
CDNI	Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt
CLNI 1988	Strassburger Übereinkommen vom 4. November 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt
CLNI 2012	Strassburger Übereinkommen vom 27. September 2012 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt
FR	Kanton Freiburg
NW	Kanton Nidwalden
SGB	Schweizerische Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerische Gewerbeverband
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SSG	Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge
SVS	Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft
TG	Kanton Thurgau
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
VOC	Volatile Organic Compounds

7. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

Kantone

- Kanton Freiburg
- Kanton Nidwalden
- Kanton Thurgau

Politische Parteien Schweiz

- SP Schweiz

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

- Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)
- Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft (SVS)

Gewerkschaften

- Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB)

Weitere Vernehmlassungsteilnehmende

- Dr. Thomas Burckhardt, Kanzlei Simonius & Partner, Basel

Total: 8